

Utilidade social da ação civil pública

WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR
Promotor de Justiça - SP

SUMÁRIO: 1 - Introdução. 2 - Regramento interativo. 3 - Interesses protegidos e provimentos jurisdicionais. 4 - Leis municipais em contraste com a Constituição Federal. 5 - Leis anteriores à Constituição Federal. 6 - Patrimônio público, princípios constitucionais da administração pública e improbidade administrativa. 7 - Ato administrativo: vinculado e discricionário.

1 - Introdução

A Lei Federal nº 7.347/85 surgiu no ambiente jurídico nacional atendendo a reclamações doutrinárias que exigiam um tratamento particular para os denominados conflitos de massa, para os interesses metaindividuais, que não tinham lugar no ordenamento jurídico então vigente, ainda cristalizado por uma excessiva concepção privatista e individualista do processo (a exceção da ação popular constitucional) que, por essa característica, mostrava-se inidôneo para a solução desses conflitos de interesses, até então marginalizados ao acesso ao crivo jurisdicional.

Inicialmente a Lei Federal nº 7.347/85 cifrou seu cabimento, sem prejuízo da ação popular (instrumento também voltado para a defesa de interesses supra-individuais), para a tutela (responsabilização e prevenção) do meio ambiente, do consumidor, e de bens e valores de interesse artístico, paisagístico, turístico, histórico, com a peculiaridade dos provimentos jurisdicionais nela admitidos (prestação de atividade devida, cessação de atividade nociva, e condenação em dinheiro).

A Constituição Federal promulgada em 1988 ampliou, todavia, o âmbito de incidência da ação civil pública, destinando ao Ministério Público sua promoção para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de quaisquer outros interesses difusos e coletivos (art. 129, inc. III).

Com essa significativa alteração, o Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8.078/90) implantou sensíveis mudanças no bojo da lei da ação civil pública, dilatando sua tutela a quaisquer outros interesses difusos e coletivos (banindo o sistema da taxatividade de interesses protegidos, superando o veto original da lei de ação civil pública), criando regras especiais acerca da coisa julgada, da efetividade e adequação da prestação jurisdicional

(ampliando os provimentos jurisdicionais admissíveis), da garantia das decisões judiciais, dispensando o prazo de constituição das associações co-legitimadas, estendendo seu cabimento aos interesses individuais homogêneos, etc. e, num importante passo, estabelecendo um sistema de interação das normas adjetivas das vias de proteção aos interesses metaindividuais.

Concomitantemente, leis especiais de caráter material, mas com normas processuais específicas, foram também editadas, tendo como alvo a proteção de específicos direitos difusos e coletivos, como no caso dos investidores no mercado mobiliário, das pessoas portadoras de deficiência, da repressão à improbidade administrativa, da infância e da juventude, etc. Mais recentemente, a Lei Federal nº 7.347/85 foi novamente alterada para compreender no seu espectro não só a responsabilidade por danos materiais aos interesses nela albergados, mas também a danos morais.

Intensa foi a revolução que a tutela dos interesses metaindividuais criou no cenário jurídico nacional que a recente reforma do Código de Processo Civil incorporou ao diploma legal normas até então existentes no trato das questões coletivas. Lembre-se, por oportuno, que a ação civil pública não é a única via de tutela desses interesses; o mandado de segurança coletivo e a já citada ação popular também integram este sistema novo que inaugura uma nova era na dinâmica processual civil.

Sob o aspecto sócio-institucional a ação civil pública é um instrumento proeficiente de participação coletiva no trato dos conflitos de massa, relacionados a interesses metaindividuais, e aos fenômenos a eles inerentes, rompendo a estrutura processual civil arcaica e introduzindo nas disputas novos e escorreitos padrões litúrgicos, processuais, adaptados adequadamente ao tratamento da matéria.

Possibilitou que interesses até então marginalizados do sistema de solução jurisdicional pudessem ter acesso à garantia constitucional da jurisdição (e o art. 5º, inc. XXXV da Carta Magna já não se refere mais a direito individual, subentendendo-se tanto o individual quanto o coletivo na garantia da acessibilidade incondicional ao crivo jurisdicional) com regras processuais consentâneas às peculiaridades que cercam esses interesses. Também estimulou que a sociedade devidamente organizada em entidades civis (associações), ao lado de entidades estatais e paraestatais e do Ministério Público, pudessem vir em juízo solicitar a tutela desses interesses especiais.

Registra, portanto, um marco divisor na história processual civil brasileira o ano de 1985, de inauguração de um sistema processual novo, onde a sociedade organizada pode atuar de forma coletiva para o trato de questões pertencentes a todos, ou a um grupo particularizado, de questões coletivas, buscando no Judiciário a solução de conflitos qualificados pela extensão e dimensão social inerentes, cuja característica impunha um tratamento diferenciado e especial incompatível com as formas então vigentes.

2 - Regramento interativo

A promulgação do Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8.078/90) inseriu importantes alterações na disciplina da ação civil pública. O seu artigo 117 determinou a aplicação das normas do Título III (referentes à ação coletiva) à Lei Federal nº 7.347/85, implantando o artigo 21. Instituiu-se um sistema de interação das vias de tutela de interesses difusos e coletivos, integrando as normas da Lei Federal nº 8.078/90 à Lei Federal nº 7.347/85, e estas duas às normas de instrumentos tutelares específicos de certos interesses supra-individuais, como investimentos no mercado imobiliário, meio ambiente, improbidade administrativa, pessoas portadoras de deficiência ⁽¹⁾.

(1) - Rodolfo de Camargo Mancuso ('Ação Popular', pág. 20, ed. RT, 1ª ed.) aplaude esse sistema de interação implantado no Código de Defesa do Consumidor e disseminado para a tutela de interesses metaindividuais por força de seu art. 117, correspondente ao art. 21 da Lei Federal nº 7.347/85.

Há, evidentemente, a prevalência de regras específicas de cada uma delas sobre as regras genéricas das Leis Federais nºs 7.347/85 e 8.078/90.

De outra parte, interesses supra-individuais não tutelados por lei específica têm instrumentalização procedimental das regras das Leis Federais nºs 7.347/85 e 8.078/90, valendo sempre notar que a defesa de interesses difusos e coletivos não está cingida mais a rol *numerus clausus* ou taxativo; não vigora mais a tabulação do interesse; basta que seja interesse difuso ou coletivo, previsto ou não em lei, para propiciar a aplicação das normas das Leis Federais nº 7.347/85 e 8.078/90.

Renderam proveitosos frutos estas alterações legislativas: a disciplina dos efeitos da coisa julgada nas hipóteses de procedência ou improcedência da demanda molecular; a definição bem ampla de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos; etc

3 – Interesses protegidos e provimentos jurisdicionais

Não vigora mais a taxatividade de interesses supra-individuais protegidos pela ação civil pública desde o advento da Constituição (art. 129 inc. III). Se havia indefinição o artigo 81 da Lei Federal nº 8.078/90 dissipou-a, trazendo conceitos bem amplos de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Em verdade, é a natureza orgânica que confere ao interesse o *status* de ser supra-individual. Verificado, pois, tratar-se de interesse diferenciado, a afastar o sistema tutelar dos interesses individuais previsto no Código de Processo Civil, o exercício de sua defesa coletiva, qualquer que seja sua espécie, é realizado pela via da ação civil pública.

A solução empregada é acertada, pois a indicação normativa da categoria do interesse supra-individual tinha como demérito a exclusão da solução dos conflitos de interesses supra-individuais não arrolados na lei, como ocorria antes do advento da Carta Magna. Lembre-se que esta põe sob o crivo jurisdicional a ameaça ou a lesão a qualquer direito, não restringindo mais a garantia ao direito individual (art. 5º inc. XXXV) em razão da supressão a espécie e da inserção da garantia no capítulo referente aos direitos e garantias individuais e coletivos.

A complexidade orgânica das relações sociais faz surgir, a cada momento, interesses supra-individuais não concebidos pelo legislador, e que sob pena de comprometimento do Estado Democrático de Direito, não poderiam ficar sem solução jurisdicional e à mercê de sucessivas reformas legislativas. A comunidade usuária de um serviço público, a categoria dos idosos, a comunidade contribuinte de tributos, por exemplo, são titulares de direitos, notadamente supra-individuais, previstos em legislação específica de direito material, servindo a ação civil pública como meio para garanti-los.

Ainda há se contar que, na maioria dos casos, a solução exclusivamente dependente das instâncias política e administrativa não respeitava tais interesses, por ação ou omissão. O respeito aos direitos das minorias étnicas, a observância dos princípios constitucionais da administração pública, a gestão proba da coisa pública, a regular, contínua, adequada e eficiente prestação dos serviços públicos, o respeito pelos direitos assegurados constitucionalmente, a ordem jurídica, a observância dos princípios constitucionais do poder de tributar, para não falar de outros, são fortes exemplos.

Embora o Código de Defesa do Consumidor tenha precisado conceitos no artigo 81 das espécies de interesses metaindividuais, a realidade prática permitirá ao intérprete realizar a identificação do interesse a partir do conceito legal. Não obstante, muitas vezes, malgrado o conceito legal, o exame da situação fática indicará a presença concomitante de um interesse difuso e um individual homogêneo, como ocorre, por exemplo, com a cobrança de tributos inconstitucional ou ilegalmente fixados, onde a abolição da exigência fiscal indevida é interesse difuso porque ofende valores básicos indissociáveis e irrenunciáveis, pertencentes a toda a comunidade, consistentes nas limitações constitucionais do poder de

tributar, e a devolução das quantias cobradas a maior de uma determinada comunidade contribuinte é interesse individual homogêneo. Idêntica situação pode se verificar com interesses coletivos, como, por exemplo, na tutela do meio ambiente, onde um estabelecimento comercial emite poluição acima dos níveis legais, e por isso compromete, um direito de toda a coletividade, e por outro lado, provoca danos palpáveis nos seus vizinhos.

No particular cabe frisar que a Lei Federal nº 8.078/90, no artigo 81, inciso III, resolveu estender a proteção coletiva aos denominados interesses individuais homogêneos, cuja natureza comum exige um tratamento igualitário para evitar odiosas distorções consubstanciadas na contradição de provimentos jurisdicionais distintos dados em demandas atomizadas movidas pelo particular. Justamente para garantia da credibilidade judiciária, é excelente a proteção coletiva dos interesses individuais homogêneos, visando tratamento uniforme pela via coletiva da demanda molecular, sem prejuízo das ações individuais que terão o trâmite suspenso e com a garantia da independência da instância atomizada no caso de improcedência da ação coletiva. Discute-se muito a legitimidade do Ministério Público para a defesa de tais interesses. Todavia, resolve a questão a análise do artigo 127 e do artigo 129 inciso III e § 1º do Texto Maior, onde fica claro que o órgão deve exercer a defesa dos interesses individuais indisponíveis (e a homogeneidade do interesse, o torna universalmente considerado indisponível), detendo legitimidade para o exercício de ações compatíveis à sua missão constitucional⁽²⁾.

Muito a propósito destaca-se a importância desse novo horizonte processual concernente ao princípio da garantia da efetividade e adequação da tutela, disposto no artigo 83 da Lei Federal nº 8.078/90.

Em decorrência dessa preceituação é admissível qualquer tipo de provimento jurisdicional para a tutela de interesses supra-individuais, desde que se destine a torná-la efetiva e adequada, de modo que o objeto da ação civil pública (veículo processual de proteção de interesses supra-individuais) não está mais limitado aos provimentos jurisdicionais previstos no art. 3º da Lei Federal nº 7.347/85 (prestação de atividade devida, cessação de atividade nociva e condenação em dinheiro) estando ampliado para a admissão de qualquer provimento (declaratório, mandamental, executivo, constitutivo, condenatório) inclusive alargando o leque da tutela cautelar.

Assim, será possível, por exemplo, a anulação de ato ou contrato administrativo, a declaração de ineficácia de negócio jurídico, etc, de modo que, hoje em dia, a sociedade tem a sua disposição relevante e magnífico expediente, adequado e efetivo para repetir as palavras da lei, para proteção jurisdicional de seus interesses em conflito a outrem.

4 – Leis municipais em contraste com a Constituição Federal

Da importância do novo disciplinamento da ação civil pública percebe-se que ela constitui valioso instrumento para o trato de situação que não podia ficar à margem de qualquer solução jurisdicional.

Como é sabido, a Constituição Federal consagra o sistema de controle de constitucionalidade direto, concentrado e abstrato das leis e atos normativos federais e estaduais em contraste com o seu texto no Supremo Tribunal Federal (art. 102), deixando aos Tribunais de Justiça dos Estados o controle de constitucionalidade direto, concentrado e abstrato das leis e atos normativos estaduais e municipais em face da Constituição Estadual (art. 125), inclusive quando forem preceitos repetidos dos princípios da Carta Maior, conforme já assentou o Supremo Tribunal Federal.

(2) - Ada Pellegrini Grinover assinala que foi a relevância social da tutela a título coletivo dos interesses individuais homogêneos que conduziu o legislador a atribuir ao Ministério Público e a outros entes públicos ("Código Brasileiro de Defesa do Consumidor" ed. Forense Universitária, pág. 515).

Assim, é incabível o controle direto, abstrato e concentrado da constitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição Federal.

Não obstante, há o controle difuso, concreto e por via de exceção da constitucionalidade de qualquer espécie de lei ou ato normativo emanado de qualquer das entidades políticas federativas, onde a inconstitucionalidade é declarada *incidenter tantum* em qualquer ação. De tal sorte que é plenamente admissível o manejo da ação civil pública – como é em relação a ação popular – para o exercício desse controle, no confronto da lei municipal com a Constituição Federal. Posicionamento inverso subtrairia do crivo jurisdicional eventual lesão a direito coletivo, o que é, como já visto, incompatível. A inconstitucionalidade que vicia ato baseado em lei municipal pode ser atacada pela ação civil pública, municiando ainda o pedido com a cessação de atividade nociva (obrigação de não fazer) não apresentando qualquer receio a difusão da projeção dos efeitos da sentença favorável, natural e elementar a tutela de interesses supra-individuais, valendo notar que a própria ação direta declaratória de inconstitucionalidade é um especial remédio de tutela de interesses supra-individuais, que coabita com outros, respeitando suas especificidades distintivas (pedidos, causa de pedir) como a ação popular e a ação civil pública.

Note-se, à guisa de esclarecimento, que, enquanto na ação coletiva o fundamento jurídico (a causa de pedir) é a inconstitucionalidade, é nessa exata medida que ela se distancia da ação direta declaratória de inconstitucionalidade, onde o pedido é a inconstitucionalidade da lei⁽³⁾ e, por essa razão, ambas podem coexistir, tratando-se de lei federal, estadual ou municipal em confronto com direitos e garantias fixados na Constituição Federal ou Estadual.

Existindo, pois, o espaço vazio institucional do confronto de lei municipal com o texto constitucional federal, a solução a conflito de interesses pode ter solução na via da ação civil pública, pois seria ilógico supor que o direito positivo fechasse o acesso ao crivo jurisdicional em situações em que a solução não pode ser obtida pela previamente descartada via da ação direta declaratória de inconstitucionalidade.

5 – Leis anteriores à Constituição Federal

Idêntica solução se apresenta com leis anteriores à edição da Constituição. Conforme bem assentado não cabe declaração de inconstitucionalidade pela via da ação direta de lei anterior ao advento da Constituição, porque a inconstitucionalidade é congênita e não superveniente. Leis anteriores à Constituição ou continuam em vigor porque seus preceitos apresentam compatibilidade com os da nova ordem constitucional ou estão automaticamente revogadas porque, inversamente, seus preceitos são incompatíveis ou contrários, total ou parcial, com a nova ordem constitucional⁽⁴⁾.

Não obstante, as administrações públicas sempre exercitam o velho e péssimo costume de dar validade a leis incompatíveis (e por isso revogadas) com a nova ordem constitucional, criando uma interminável série de conflitos, que podem ser solucionados pela via da ação civil pública, com a finalidade da imposição de obrigação de não fazer, isto é, de abster-se da execução de atividade cujo respaldo legal pereceu.

(3) – Nery & Nery ("Código de Processo Civil e Legislação processual civil em vigor Comentado", págs. 1 016/1 017 nota 07 ao artigo 1º da Lei Federal nº 7.347/85, ed. RT, 1ª ed.).

(4) – Assim doutrina, com muita propriedade, Paulo Brossard ("Constituição e leis a ela anteriores", Revista Trimestral de Direito Público 04/15), destacando em preciosa síntese que "o caráter menos flagrante da antinomia entre a lei velha e a Constituição nova é que não poderia jamais gerar a inconstitucionalidade. Esta é sempre congênita e nunca superveniente".

6 – Patrimônio público, princípios constitucionais da administração pública e improbidade administrativa

Como visto acima, o âmbito de atuação da ação civil pública foi alargado, tendo considerável amplitude, dada pela Constituição Federal no artigo 129 inciso III.

Destaca-se a defesa do patrimônio público e dos princípios constitucionais da administração pública. A Constituição no artigo 129 § 1º atribuindo ao Ministério Público a defesa dos interesses aludidos no inciso III salientou que essa legitimação é concorrente, de modo que não exclui o emprego da ação popular constitucional para a defesa do patrimônio público, do meio ambiente e da moralidade administrativa; é concomitante, como, aliás, já decretava o artigo 1º da Lei Federal nº 7.347/85. A diferenciação, é certo, reside principalmente na legitimidade ativa, como é intuitivo.

De tal sorte que é admissível a promoção da ação civil pública, objetivando qualquer espécie de provimento jurisdicional, destinado à tutela do patrimônio público (aí incluído o erário, naturalmente), como também para observância dos princípios constitucionais da administração pública dispostos no artigo 37 da Carta Magna nas mais variadas hipóteses. Ambos constituem interesses difusos, de natureza transindividual, pertencentes a um número indeterminável de pessoas.

Também a ação civil pública dirige-se para a repressão da improbidade administrativa na esfera civil. Da conjugação dos artigos 37 § 4º e 129 inciso III da Constituição Federal resulta sua adequação uma vez que a gestão da coisa pública é, como observado acima, interesse difuso.

A Lei Federal nº 8.429/92 descreve os meios e os fins da repressão da improbidade administrativa, legitimando o Ministério Público e a entidade lesada da administração pública direta ou indireta (artigo 17) em consonância com a previsão constitucional.

Impende notar, no particular, que outrora a Lei Federal nº 3.164/57, cuidava de legitimar a instituição para a ação de perdimento de bens adquiridos ilícitamente pelo servidor público por abuso ou influência no exercício do cargo, mas a Lei Federal nº 3.502/58, revogando a primeira, acabou por extirpar a legitimidade ativa. Com a edição da Constituição Federal de 1988 o Ministério Público readquiriu sua legitimidade ativa, ao lado da entidade lesada da administração pública direta e indireta e do cidadão, para promoção dessa ação de perdimento de bens, prevista no artigo 5º da Lei Federal nº 3.502/58, incluindo também a recomposição do dano ao erário.

Com a edição da mencionada Lei Federal nº 8.429/92, que revogou a Lei Federal nº 3.502/58, a missão institucional foi mantida. Vale a pena lembrar que as hipóteses de incidência da improbidade administrativa (imoralidade administrativa qualificada) previstas na Lei Federal nº 8.429/92 são bem mais amplas que a especificada na Lei Federal 3.502/58, abrangendo não só o enriquecimento ilícito, mas, também, causação de prejuízo ao erário e atentado aos princípios da administração pública.

A lei prevê penalidades graves como a perda da função pública, o ressarcimento do dano, a perda dos valores ou bens adquiridos ilícitamente, a suspensão dos direitos políticos, o pagamento de multa civil, a proibição de contratar com o poder público e dele receber incentivos ou benefícios fiscais ou creditícios (artigo 12) competindo ainda demais provimentos jurisdicionais destinados a tornar efetiva e adequada a tutela (declaratório, constitutivo, cautelar, etc) por força do aludido sistema da interação, e inscrevendo cautelares típicas (afastamento provisório do exercício das funções, sequestro e indisponibilidade de bens, bloqueio de aplicações financeiras).

Trata-se, também, da defesa de interesse difuso (em verdade, de interesse público) respeitante a toda coletividade, detentora do direito público subjetivo ao governo honesto, a gestão proba da coisa pública, de preservação da integridade do patrimônio público, e, principalmente, dos valores éticos inerentes à administração pública.

7 – Ato administrativo: vinculado e discricionário

A administração pública serve para prestar serviços executando atos que visem à satisfação dos interesses coletivos. Para tanto, o ordenamento jurídico consagra o princípio da legalidade, onde a administração pública tem o dever de realizar o que lei explicita ou implicitamente lhe autoriza, ao contrário do direito privado, onde ao particular é dado fazer tudo o que a lei não proíbe. O alcance da satisfação das necessidades coletivas pode se dar tanto pelo ato administrativo vinculado (ou regrado), cujos elementos já vêm previstos em lei, quanto pelo ato administrativo discricionário, onde a partir do permissivo legal o administrador público tem certa dose de liberdade para realizar atos também de interesse coletivo a partir de juízo de mérito sobre o motivo e o objeto de sua realização (oportunidade e conveniência). Porém, como se observa, hodiernamente, inexiste ato administrativo totalmente vinculado, como ato administrativo absolutamente discricionário.

O poder discricionário é concebido no ordenamento jurídico justamente para que o administrador público proceda a escolha da melhor alternativa para a satisfação do interesse público, realizando atos com maior dinâmica, em face da multiplicidade de casos que a lei, obviamente, não poderia prever⁽⁵⁾. Todavia, não raro, no exercício da competência discricionária verifica-se odiosa deturpação, preferindo o administrador público usá-lo não para atender a necessidade coletiva, mas para atingir fins alheios à administração pública, estimulando a carência da satisfação de necessidades em áreas vitais aos interesses coletivos. Verifica-se, ainda, que não obstante, o poder público, muitas das vezes, omite-se no uso de suas competências vinculada ou discricionária, relegando ao segundo plano a satisfação do interesse público.

Nesse contexto é admissível o exercício da ação civil pública como instrumento corretivo dos rumos da administração pública e como expediente de alcance do interesse social diante da inércia da própria administração pública.

O grande problema que surge é a imposição de prestação de atividade devida (obrigação de fazer) ou cessação de atividade nociva (obrigação de não fazer) em face da competência discricionária da administração pública.

Quanto aos atos vinculados é incontroverso que a ação civil pública terá como objetos tais provimentos, visando dar cumprimento a lei diante da inação administrativa. Aqui será fácil a solução, pois predisposta no próprio ordenamento jurídico, colocando-se a condenação em ação civil pública como meio para que a administração pública faça ou deixe de fazer algo previsto em lei.

Mas, quanto aos discricionários é preciso ver que, tanto numa como noutra hipótese de provimento jurisdicional, ao juiz não é dado substituir o administrador público, penetrando na intimidade administrativa e valorando a conveniência ou oportunidade da realização administrativa.

O mérito do ato administrativo, não obstante, não pode ser vislumbrado como um axioma absoluto e intocável principalmente se empregado pelo administrador público para atingir fins diversos ao interesse público ou para não atingi-lo.

Ao juiz é dado, é certo, anular a escolha discricionária do administrador e obrigá-lo a não fazê-la se esta, dentre as alternativas à sua disposição, não era a que atendia o interesse público, passando por análise obrigatória dos princípios constitucionais da administração pública⁽⁶⁾.

(5) - Hely Lopes Meirelles ("Direito Administrativo Brasileiro", 18ª ed. Malheiros Editores, págs. 103/104. Maria Sylvia Zanella di Pietro ("Direito Administrativo", ed. Atlas, 5ª ed., pág. 177).

(6) - Luciano Ferreira Leite ("Discricionariedade Administrativa e Controle Jurisdicional", pág. 38, ed. RT, 1ª ed.). Régis Fernandes de Oliveira ("Instrumentos brasileiros de defesa e participação dos administrados", RT 677/88-89) e Celso Antonio Bandeira de Mello ("Discricionariedade e Controle Jurisdicional", Malheiros Editores, 2ª ed. pág. 75).

Já com relação à obrigação de fazer é certo que o juiz não pode substituir o administrador público, ordenando-lhe faça alguma coisa⁽⁷⁾. Mas, a agressão ao interesse comunitário pela omissão do dever de agir discricionário não imuniza o agente público de eventual responsabilização civil pela causação de eventuais danos.

(7) - Diomar Ackel Filho entende que os interesses metaindividuais podem ser reivindicados "por meio de ação civil pública, inclusive em casos em que a conduta administrativa é discricionária, como na hipótese singular de fazer algum melhoramento público" ("Discricionariedade Administrativa e Ação Civil Pública", RT 657/54-55). Entretanto, parece mais adequada a opinião de Walter Paulo Sabella no sentido de que a omissão administrativa possa gerar o dever de reparação dos prejuízos decorrentes ("A omissão administrativa como causa de conflituosidade social", "Justitia" 129/65/74).